

УДК 351.743(477)

**Безпалова Ольга Ігорівна –**

кандидат юридичних наук, доцент, начальник кафедри  
адміністративної діяльності органів внутрішніх справ  
факультету з підготовки фахівців для підрозділів міліції громадської безпеки та  
кримінальної міліції у справах дітей  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## **Компетенція органів внутрішніх справ України щодо реалізації правоохоронної функції держави**

*У статті обґрунтовано, що основним суб'єктом реалізації правоохоронної функції держави є органи внутрішніх справ України. Зроблено висновок, що в межах формування та реалізації державної політики у правоохоронній сфері органи внутрішніх справ України здійснюють правотворчу, правозастосовну, правоохоронну, освітню та правовиховну діяльність. Проаналізовано специфіку реалізації кожної форми. Доведено, що зазначені форми діяльності мають бути обов'язково збалансованими, розвиватися паралельно одна з одною та мають бути зорієнтовані на налагодження дієвого механізму зворотного зв'язку між суб'єктами правотворчості та безпосередніми виконавцями приписів, що містяться у нормативно-правових актах. Обґрунтовано доцільність розробки та прийняття Закону України «Про органи внутрішніх справ України», визначено основні моменти, які мають бути в ньому відображені.*

**Ключові слова:** органи внутрішніх справ України, правоохоронна функція держави, правотворча діяльність, правозастосовна діяльність, правоохоронна діяльність, освітня діяльність, правовиховна діяльність, нормативно-правові акти, зворотній зв'язок.

*В статье обосновано, что основным субъектом реализации правоохранительной функции государства являются органы внутренних дел Украины. Сделан вывод, что в рамках формирования и реализации государственной политики в правоохранительной сфере органы внутренних дел Украины осуществляют правотворческую, правоприменительную, правоохранительную, образовательную и правовоспитательную деятельность. Проанализирована специфика реализации каждой формы. Доказано, что данные формы должны быть обязательно сбалансированными, развиваться параллельно одна с другой, должны быть ориентированы на налаживание действенного механизма обратной связи между субъектами правотворчества и непосредственными исполнителями предписаний, которые содержатся в нормативно-правовых актах. Обоснована целесообразность разработки и принятия Закона Украины «Об органах внутренних дел Украины», определены основные моменты, которые должны быть в нем отображены.*

**Ключевые слова:** органы внутренних дел Украины, правоохранительная функция государства, правотворческая деятельность, правоприменительная деятельность, правоохранительная деятельность, образовательная деятельность, правовоспитательная деятельность, нормативно-правовые акты, обратная связь.

*The article proved, that the main subject of the implementation of the law enforcement functions of the state, are the bodies of internal affairs of Ukraine. Concluded, that within the formation and implementation of state policy in the law enforcement sphere the bodies of internal affairs of Ukraine exercise legislative, law application, law enforcement, educational and law education activities. The specific character of the implementation of each form is studied. It is proved that these forms must be carefully balanced, developed in parallel with one another, should be focused on the establishment of an effective feedback mechanism between the lawmaker and direct executors prescriptions contained in legal acts. The expediency of the development and adoption of the Law of Ukraine "About the bodies of internal affairs of Ukraine" is grounded, the basic points, that should be displayed in it, are proposed.*

**Key words:** *bodies of internal affairs, law enforcement functions of the state, legislative activity, law application activity, law enforcement activity, educational activity, law education activity, legal acts.*

**Постановка проблеми.** З урахуванням сучасних трансформаційних процесів та зважаючи на появу нових загроз нормальному забезпеченню правопорядку в державі та окремих її регіонах, важливого значення набуває посилення правоохоронної функції держави, зокрема вдосконалення механізму реалізації даної функції усіма уповноваженими на те суб'єктами. Першочерговими кроками у цьому напрямі має стати оптимізація інституційного механізму реалізації правоохоронної функції держави, удосконалення існуючих (або вироблення нових) форм та методів діяльності відповідних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави, налагодження більш дієвого діалогу з населенням, залучення громадськості до участі у формуванні та реалізації державної політики у правоохоронній сфері, вивчення позитивного закордонного досвіду у сфері реалізації правоохоронної функції держави та вивчення питання щодо можливості його впровадження в Україні тощо. В контексті оптимізації інституційного механізму реалізації правоохоронної функції держави особливої уваги потребує уточнення переліку суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави, їх компетенції, форм та методів діяльності щодо реалізації правоохоронної функції держави, пошук шляхів підвищення ефективності їх діяльності. Провідним суб'єктом, на який покладено обов'язок щодо реалізації правоохоронної функції держави, є органи внутрішніх справ України. У зв'язку з розпочатим процесом реформування правоохоронної системи України, зокрема органів внутрішніх справ, надзвичайно актуальними є питання забезпечення соціально-сервісної орієнтації діяльності органів внутрішніх справ, спрямування її на забезпечення повної та безпосередньої реалізації прав і свобод людини і громадянина, розроблення нових форм та методів діяльності органів внутрішніх справ у сфері реалізації правоохоронної функції держави з урахуванням загальноновизнаних міжнародних стандартів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В сучасній адміністративно-

правовій науці окремим аспектам реалізації правоохоронної функції держави, специфіці діяльності органів внутрішніх справ України, особливостям управління органами внутрішніх справ присвятили свою увагу такі науковці як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, Ю.О. Загуменна, Ю.Я. Касараба, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, І.В. Кріцак, К.Б. Левченко, В.Г. Лукашевич, М.І. Мельник, В.І. Московець, О.В. Негодченко, В.М. Плішкін, А.М. Подоляка, О.М. Полковниченко, П.М. Рабінович, І.В. Сажнев, О.Ф. Скакун, М.М. Тищенко, Ю.В. Фомін, М.І. Хавронюк, В.Н. Хропанюк, Р.М. Ширшикова, В.К. Шкарупа, І.М. Шопіна та ін.

**Невирішені раніше проблеми.** Проте, хотілося б звернути увагу, що незважаючи на значну кількість наукових досліджень, присвячених особливостям діяльності органів внутрішніх справ України та пошуку шляхів щодо її вдосконалення, практично відсутні роботи, в яких комплексно розглядається місце та роль органів внутрішніх справ України в механізмі реалізації правоохоронної функції держави, особливості взаємодії органів внутрішніх справ з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, позитивний закордонний досвід у цій сфері. Виняток становить дисертаційне дослідження Ю.О. Загуменної (лютий 2011 року), в якому основний акцент дослідження було зроблено на з'ясування особливостей реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України. Таким чином, багатоаспектність вирішення проблеми якісної реалізації органами внутрішніх справ України правоохоронної функції держави та важливість вироблення дієвої системи заходів, спрямованих на підвищення ефективності реалізації органами внутрішніх справ України правоохоронної функції держави обумовлюють актуальність даного дослідження.

**Мета.** Метою статті є дослідження особливостей правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ України щодо реалізації правоохоронної функції держави, вивчення основних результатів практичної

діяльності органів внутрішніх справ України у сфері забезпечення законності та правопорядку в державі, захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, що дозволить сформулювати перспективні шляхи підвищення ефективності реалізації правоохоронної функції держави органами внутрішніх справ України.

Новизна цієї статті полягає в тому, що в ній обґрунтовано, що основним суб'єктом реалізації правоохоронної функції держави є органи внутрішніх справ України. Зроблено висновок, що в межах формування та реалізації державної політики у правоохоронній сфері органи внутрішніх справ України здійснюють правотворчу, правореалізаційну та правоохоронну, освітню та правовиховну діяльність. Проаналізовано специфіку реалізації кожної форми діяльності органів внутрішніх справ України. Доведено, що зазначені форми діяльності мають бути обов'язково збалансованими, розвиватися паралельно одна з одною та мають бути зорієнтовані на налагодження дієвого механізму зворотного зв'язку між суб'єктами правотворчості та безпосередніми виконавцями приписів, що містяться у нормативно-правових актах. Обґрунтовано доцільність розробки та прийняття Закону України «Про органи внутрішніх справ України», визначено основні моменти, які мають бути в ньому відображені.

**Виклад основного матеріалу.** Органи внутрішніх справ України є основним суб'єктом реалізації правоохоронної функції держави, що бере участь у формуванні та реалізації державної політики у правоохоронній сфері. Під державною політикою у правоохоронній сфері слід розуміти цілеспрямовану державно-владну діяльність тактичного та стратегічного характеру органів державної влади (у першу чергу органів внутрішніх справ України) та громадськості, що регламентується нормами чинного національного законодавства та спрямована на забезпечення законності і правопорядку в державі, формування правової свідомості та правової культури населення, формування позитивного іміджу правоохоронних органів.

Основними нормативно-правовими актами, що визначають повноваження органів внутрішніх справ України, як основного суб'єкта реалізації правоохоронної функції

держави, та регулюють їх діяльність є: Закон України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. № 565, Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року № 2135, Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року № 3341, Закон України «Про участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки» від 23 квітня 1999 року № 613, Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2002 року № 1835, Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» від 10 січня 2002 р. № 2925, Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28 листопада 2002 року № 249, Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22 лютого 2006 р. № 3460, Постанова Кабінету Міністрів Української РСР «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ» від 29 липня 1991 р. № 114, Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 6 квітня 2011 р. № 383 та ін.

Відповідно до чинного законодавства України безпосереднім обов'язком органів та підрозділів внутрішніх справ України є захист прав і свобод людини і громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьба зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також протидія нелегальній (незаконній) міграції, реєстрація фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [1]. Таким чином, слід зазначити, що на законодавчому рівні безпосередньо не передбачено, що органи внутрішніх справ України зобов'язані реалізовувати правоохоронну функцію держави та є провідним суб'єктом у цьому напрямку. Але, зважаючи на обов'язки, виконання яких покладено на органи внутрішніх справ України відповідно до указу Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 6 квітня 2013

року № 383, та у результаті аналізу сутності самої правоохоронної функції держави, можна дійти висновку, що обов'язки, виконання яких покладено на органи внутрішніх справ, мають безпосереднє відношення до механізму реалізації правоохоронної функції держави, який здійснюється значною кількістю суб'єктів, у тому числі і органами внутрішніх справ.

Слід зазначити, що правоохоронна функція держави – це напрямок діяльності держави, який реалізовується системою уповноважених на те органів державної влади (переважно правоохоронними органами), органів місцевого самоврядування та громадськості, що уповноважені виключно в рамках наданих законом повноважень здійснювати юридичні заходи впливу (у тому числі примусові заходи) з метою забезпечення законності та правопорядку в державі. У Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року № 3781 визначено перелік, які належать до числа правоохоронних: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [2]. Отже, відповідно до законодавства України ключовою ознакою правоохоронних органів є те, що вони виконують правозастосовні або правоохоронні функції. У зв'язку з тим, що органи внутрішніх справ належать до числа правоохоронних органів, можна дійти висновку, що на них покладено обов'язок щодо реалізації правоохоронної функції держави.

Як зазначає Ю.П. Битяк, юридична форма охоплює нормотворчу, правозастосовну і правоохоронну діяльність [3, с. 122]. Зазначені форми є пріоритетними під час діяльності органів внутрішніх справ України як суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави. Але, не слід забувати про такі форми як освітня та правовиховна, оскільки саме в їх рамках вживаються конкретні заходи щодо підвищення правосвідомості та правової культури як суспільства в цілому, так і кожного працівника

органів внутрішніх справ та кожного громадянина України. Отже, в межах формування та реалізації державної політики у правоохоронній сфері органи внутрішніх справ України здійснюють правотворчу, правозастосовну та правоохоронну, освітню та правовиховну діяльність. Розділяємо точку зору С.М. Гусарова, що наведені вище види діяльності органів внутрішніх справ є юридичним способом зовнішнього вираження і внутрішньої організації управлінської діяльності [4, с. 33]. Необхідно звернути увагу, що зазначені види діяльності (правотворча, правореалізаційна, правоохоронна, освітня та правовиховна) розрізняються між собою не лише змістом, а й суб'єктами, що уповноважені їх реалізовувати в системі органів внутрішніх справ України, формами та способами реалізації, досягнутими результатами тощо.

Зміст правотворчої діяльності органів внутрішніх справ України в рамках реалізації правоохоронної функції держави полягає у розробці та прийнятті відомчих нормативно-правових актів. Відомчі нормативно-правові акти є однією із важливих складових адміністративно-правового механізму реалізації правоохоронної функції держави. Саме грамотне застосування норм відповідних відомчих нормативно-правових актів дозволить створити необхідні умови для ефективної діяльності органів внутрішніх справ України щодо реалізації правоохоронної функції держави.

Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України даний центральний орган виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань в рамках здійснення правотворчої діяльності уповноважений здійснювати такі заходи:

- розробляти та подавати в установленому порядку на розгляд Президентові України та Кабінетові Міністрів України проекти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

- погоджувати проекти законів, інших актів законодавства, які надходять для погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади;

- узагальнювати практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляти пропозиції щодо його



удосконалення та в установленому порядку подавати їх на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;

– розробляти проекти державних програм з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, безпеки дорожнього руху та міграції [1].

У результаті здійснення правотворчої діяльності МВС України приймає одноособово або спільно з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави відповідні нормативно-правові акти, що:

– регулюють окремі напрямки реалізації правоохоронної функції держави, що віднесені до компетенції органів та підрозділів внутрішніх справ (наприклад, накази МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб)» від 25 червня 2002 року № 607/56/5 (спільно з Міністерством юстиції України), «Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів» від 22 листопада 2012 року № 1077, «Про затвердження Інструкції про порядок проведення криміналістичних досліджень транспортних засобів і реєстраційних документів, що їх супроводжують, працівниками Експертної служби МВС України» від 31 травня 2013 року № 537, «Про затвердження Інструкції про порядок виконання органами внутрішніх справ України ухвал слідчого судді, суду про обрання запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту та про зміну раніше обраного запобіжного заходу на запобіжний захід у вигляді домашнього арешту» від 31 серпня 2013 року № 845, «Про питання щодо застосування адміністративного законодавства України органами внутрішніх справ України» від 4 жовтня 2013 року № 950, «Про затвердження Порядку оформлення запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візи для в'їзду в Україну» від 15 листопада 2013 року № 1104, «Про затвердження Інструкції про порядок прийняття Державною міграційною службою України та її територіальними органами рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та

особам без громадянства» від 17 грудня 2013 року № 1235, «Про затвердження Інструкції про порядок видачі та обліку дозволів на встановлення та використання спеціальних світлових сигнальних пристроїв автожовтого (оранжевого) кольору на транспортних засобах реагування суб'єктів охоронної діяльності») від 26 березня 2014 року № 245 та ін.);

– затверджують положення про правовий статус окремих структурних підрозділів, що входять до складу органів внутрішніх справ (наприклад, накази МВС України «Про створення підрозділів Укрбюро Інтерполу» від 15 лютого 1995 року № 104, «Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС» від 14 лютого 2008 року № 62, «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» від 11 листопада 2010 року № 550, «Про затвердження Положення про Вибухотехнічну кваліфікаційну комісію МВС України та порядок надання працівникам органів внутрішніх справ та їх позбавлення права самостійного проведення спеціальних вибухотехнічних робіт» від 15 листопада 2011 року № 924, «Про затвердження Положення про Управління міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України» від 20 лютого 2012 року № 142, «Про затвердження Положення про Управління кримінальної міліції у справах дітей Міністерства внутрішніх справ України» від 22 травня 2012 року, «Про затвердження Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України» від 9 серпня 2012 року № 691, «Положення про Департамент державної служби боротьби з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України» від 3 вересня 2012 року № 769, «Про затвердження Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення» від 8 травня 2014 року № 447 та ін.);

– визначають організаційні засади діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ діяльності (наприклад, накази МВС України «Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС» від 14 лютого 2008 року № 62, «Про затвердження Інструкції з організації контролю за виконанням документів у системі МВС України» від 23 квітня 2012 року № 350, «Про організацію діяльності штабних

підрозділів Міністерства внутрішніх справ України» від 24 травня 2013 року, «Про питання діяльності комісій з етики та службової дисципліни органів внутрішніх справ» від 7 серпня 2013 року № 750, «Про затвердження Положення з організації стажування керівного і педагогічного складу училищ професійної підготовки працівників міліції та навчальних центрів підготовки працівників органів внутрішніх справ у вищих навчальних закладах МВС України» від 12 серпня 2013 року № 773, «Про затвердження Інструкції про порядок організації та проведення комплексних інспектувань, цільових та контрольних перевірок службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України» від 21 серпня 2013 року № 808, «Про затвердження Порядку обробки персональних даних у базі персональних даних «Електронний журнал обліку запитів на публічну інформацію» від 21 серпня 2013 року № 805, «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань у внутрішніх військах Міністерства внутрішніх справ України» від 22 жовтня 2013 року № 1000, «Про затвердження Інструкції про організацію підготовки науково-педагогічних і наукових кадрів у вищих навчальних закладах та науково-дослідних установах Міністерства внутрішніх справ України» від 2 грудня 2013 року № 1177).

Аналіз нормативно-правових актів, розроблених та прийнятих МВС України, дає підстави стверджувати, що ними формулюються пріоритетні напрямки реалізації правоохоронної функції держави; визначається коло суб'єктів (органів та підрозділів внутрішніх справ України), відповідальних за її реалізацію за окремими напрямками; закріплюються шляхи взаємодії зазначених суб'єктів між собою та з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави; визначаються проблемні питання, пов'язані із забезпеченням реалізації правоохоронної функції, та пропонуються шляхи їх вирішення. Важливою умовою якісної правотворчої діяльності органів внутрішніх справ України у сфері реалізації правоохоронної функції держави є дотримання принципів такої діяльності, які характеризують специфіку відомчої нормотворчості у сфері реалізації правоохоронної функції держави, визначають ключові вимоги до проектів відомчих

нормативно-правових актів, процедури їх розробки і прийняття. Основними принципами у даному випадку є такі: законності, обґрунтованості, планування і прогнозування, вивчення передового досвіду, галузевої спрямованості, професіоналізму тощо.

Що стосується правозастосовної діяльності органів внутрішніх справ України, то вона полягає в організації здійснення органами внутрішніх справ всіх покладених на них обов'язків [5, с. 213-214] шляхом реалізації відповідних правових норм. Як зазначає С.М. Гусаров, у процесі застосування норм права видаються правозастосовні акти, які містять індивідуально-конкретні правові розпорядження, що встановлюють (закріплюють, змінюють або припиняють) на підставі правових норм конкретні суб'єктивні права й обов'язки персонально зазначених осіб [4, с. 33]. Ця діяльність полягає у виданні правозастосовних актів, які детальніше конкретизують зміст конституційних особистих прав громадян, встановлюють підстави, механізм та межі їх реалізації, індивідуалізують ті юридичні факти, які пов'язані з подальшим існуванням особистих прав людини і громадянина [6]. Саме завдяки правозастосовній діяльності органів внутрішніх справ створюються необхідні умови для найбільш ефективної реалізації правоохоронної функції держави, здійснюється цілеспрямований вплив на поведінку відповідних суб'єктів тощо.

Як зазначає М.Ф. Целуйко, правозастосування є важливим чинником формування правової культури суспільства. Якість правозастосовної діяльності залежить від структури державного апарату, порядку взаємовідносин його органів, а також від професіоналізму та культури працівників правозастосовної системи [7, с. 8].

Слід звернути увагу, що дуже часто одночасно із поняттям «правозастосовна діяльність» науковці застосовують таке поняття як «дискреційні повноваження». Так, під дискреційними повноваженнями (розсудом) розуміють правозастосовну діяльність, або повноваження, надане особі, яка наділена владою вибирати між двома і більш альтернативами, коли кожна альтернатива законна, з виділенням владної складової [8]. Межі дискреційних повноважень

виражаються в праві працівника органів внутрішніх справ прийняти рішення по кожній конкретній ситуації, тобто межі повідомляють суб'єкту правозастосування про можливість вибору того або іншого рішення [9]. Тобто, говорячи про дискреційні повноваження органів внутрішніх справ, слід мати на увазі правозастосовну діяльність, зміст якої полягає у реалізації уповноваженими на те органами та підрозділами внутрішніх справ права здійснювати певні повноваження та виконанні обов'язку щодо вчинення наданих повноважень. В рамках даної діяльності працівники органів внутрішніх справ мають право з урахуванням вимог нормативно-правових актів та життєвих обставин прийняти відповідне рішення по кожній конкретній справі. Наявність дискреційних повноважень, що є невід'ємним елементом публічної влади, дає можливість посадовій особі органів внутрішніх справ диференціювати ситуації в залежності від обставин, вичерпний перелік яких неможливо вказати в нормі права [10, с. 277].

Але, необхідно враховувати, що можливість застосування органами внутрішніх справ дискреційних повноважень є, з одного боку, ознакою існування правової держави, тобто свідченням наявності свободи дій органів і підрозділів внутрішніх справ та їх посадових осіб. З іншого боку, така свобода має поєднуватися з цілою низкою обмежень, наявність яких сприятиме більш повному забезпеченню прав і свобод людини та громадянина, створенню необхідних гарантій для дотримання зазначених прав, недопущенню зловживання владою працівником органів внутрішніх справ.

У даному випадку мова йде про адміністративний розсуд в діяльності посадових осіб органів внутрішніх справ, під яким, як зазначає С.А. Резанов, слід розуміти дозволу законом інтелектуально-вольову діяльність посадової особи ОВС, змістом якої є здійснення вибору одного із декількох варіантів правозастосовального рішення, встановленого правовою нормою, для забезпечення законності, справедливості, доцільності та ефективності адміністративного регулювання, з метою ухвалення оптимального рішення по справі, максимально повно забезпечуючи досягнення встановлених правом цілей [11, с. 16, 35].

Вважаємо, що застосування адміністративного розсуду в діяльності посадових осіб органів внутрішніх справ України, як різновид правозастосовальної діяльності, має бути належним чином регламентоване, здійснюватися у чітко визначених на законодавчому рівні межах, що у результаті дозволить ухвалити найбільш оптимальне рішення по справі.

Підтримуємо точку зору О.Ф. Скакун [12, с. 90], що правозастосовна діяльність охоплює не лише організацію діяльності щодо реалізації правових норм, а й контроль за їх додержанням. Отже, зміст правозастосовної діяльності полягає в тому, що органи внутрішніх справ України з метою створення найбільш сприятливих умов для виконання покладених на них обов'язків в рамках наданих повноважень здійснюють владно-організуючу діяльність, тобто реалізують приписи нормативних актів, ухвалюють на основі нормативно-правових актів рішення по конкретних справах та здійснюють систематичний контроль за їх своєчасним дотриманням. Особливість правозастосовної діяльності органів внутрішніх справ України полягає у тому, що усі прийняті рішення не є універсальними, вони мають індивідуалізований (персоніфікований) характер, враховують конкретну правову ситуацію, характер відносин, що виникають в даній ситуації, персональні якості осіб, що беруть у них участь.

Правоохоронна діяльність органів внутрішніх справ України є найважливішою формою діяльності серед інших форм (правотворчої, правореалізаційної, освітньої та правовиховної); кожна із наведених вище форм під час її реалізації безпосередньо перетинається з правоохоронною діяльністю. На думку М. Криштановича, особливість правоохоронної діяльності полягає в тому, що вона виявляється у разі виникнення протиправної поведінки суб'єкта [13, с. 8]. Схожої точки зору дотримується і Н.І. Золотарьова, яка зазначає, що правоохорона є діяльністю, як реакція на відхилення від правомірної поведінки і відповідні наміри, або поведінка особи, яка не суперечить праву не може розглядатися як порушення норм права і правоохоронна діяльність у цьому випадку не здійснюється; здійснення правоохоронної діяльності без

підстав, коли відсутні порушення норм законодавства є свавіллям [14, с. 160]. Але, на нашу думку, така позиція є не зовсім вірною. В юридичній літературі поняття «охорона» і «захист» не є тотожними, як правові поняття вони відрізняються за своїм змістом. Охорона права здійснюється з метою недопущення порушень цього права, а вже у разі порушення будь-якого права, вживаються заходи щодо його захисту. Так, якщо заходи захисту спрямовані на поновлення порушених прав, то заходи охорони мають на меті забезпечення правопорядку, попередження правопорушень, виявлення та усунення причин таких порушень та передумов їх виникнення.

Відповідно до точки зору О.Ф. Скакун, правоохоронна діяльність здійснюється з метою охорони і захисту правових норм шляхом застосування заходів юридичного впливу до правопорушників [12, с. 91], тобто під час здійснення правоохоронної діяльності виникає передбачена законом можливість примусового виконання прав громадян і усунення перешкод на шляху їхньої реалізації [12, с. 188]. Позицію О.Ф. Скакун щодо змісту правоохоронної діяльності розвиває С.М. Гусаров, який зазначає, що правоохоронна діяльність виражається в нагляді за дотриманням нормативно-правових розпоряджень як нормативного, так і індивідуального характеру, у створенні таких умов функціонування, що стимулюють правомірну поведінку, у застосуванні юридичних санкцій до осіб, які вчинили правопорушення [4, с. 34].

Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України від 6 квітня 2011 року № 383 [1] до числа основних заходів, що здійснюються органами та підрозділами внутрішніх справ України в рамках суто правоохоронної діяльності, слід віднести такі:

- прийом заяв, повідомлень про правопорушення, що скоєні або готуються, а також про інші події від фізичних осіб, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- здійснення заходів із виявлення, розкриття та припинення злочинів;

- у межах компетенції, визначеної законодавством, організація та здійснення оперативно-розшукової діяльності;

- у межах компетенції, визначеної законодавством, участь у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, корупцією та у запобіганні легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом та ін.

Таким чином, правоохоронна діяльність органів внутрішніх справ України має бути спрямована не лише на дотримання вимог нормативно-правових актів та актів індивідуального характеру, здійснення контрольних функцій у цій сфері, виявлення правопорушень та осіб, що їх вчинили, притягнення їх до юридичної відповідальності. Особлива увага має також приділятися створенню таких умов для суспільства та окремих громадян, які будуть стимулювати правомірну поведінку, усувати потенційні загрози належному функціонуванню правоохоронної сфери. Тобто, у даному випадку мова йде про профілактичну функцію, яку мають реалізовувати органи внутрішніх справ України з метою покращення криміногенної ситуації в державі, зниження рівня злочинності, забезпечення безпеки громадян та правопорядку як на всій території держави, так і в її окремих регіонах.

**Висновки.** У результаті аналізу змісту правотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України можна дійти висновку, що зазначені форми діяльності мають бути обов'язково збалансованими, розвиватися паралельно одна з одною та мають бути зорієнтовані на досягнення єдиної кінцевої мети діяльності органів внутрішніх справ та налагодження дієвого механізму зворотного зв'язку між суб'єктами правотворчості та безпосередніми виконавцями приписів, що містяться у нормативно-правових актах. Це дозволить досягти оптимального ступеня правової регламентації управлінських відносин, фактичного виконання правових розпоряджень в усіх видах управлінської діяльності і невідворотності відповідальності за будь-яке їх порушення [4, с. 35]. До числа основних правових та організаційних заходів, реалізація



яких дозволить досягти бажаного результату, належать такі:

- розробка необхідної нормативно-правової бази, де мають бути враховані усі аспекти правотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України, закріплено процес правозастосування за окремими напрямками, визначено особливості взаємодії суб'єктів правотворчості та правозастосування;

- здійснення систематичного контролю за своєчасністю та ефективністю виконання приписів нормативно-правових актів; за результатами такого контролю має здійснюватися аналіз причин та умов, що призвели до невиконання окремих правових норм, та вживатися конкретні заходи щодо недопущення їх настання у майбутньому.

Незважаючи на те, що органи внутрішніх справ є провідним суб'єктом реалізації правоохоронної функції держави, на жаль, сьогодні у законодавстві відсутній єдиний нормативно-правовий акт, норми якого б регламентували діяльність даного суб'єкта. Один із останніх проектів Закону України «Про органи внутрішніх справ України» (реєстраційний номер 1376 від 18 січня 2008 року), підготовлений народним депутатом Г.Г. Москалем, знаходиться у Верховній Раді України з 2008 року, але й досі не був остаточно розглянутий. У зв'язку з цим надзвичайно актуальним є розробка та прийняття Закону України «Про органи внутрішніх справ України», нормами якого мають бути остаточно вирішені наступні питання:

- поняття та система органів внутрішніх справ;
- завдання та функції органів внутрішніх справ;
- принципи діяльності органів внутрішніх справ;
- організаційно-штатна та функціональна структура органів внутрішніх справ;

- компетенція кожного органу та підрозділу, що входить до системи органів внутрішніх справ;

- форми та методи взаємодії органів та підрозділів внутрішніх справ між собою та з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави;

- суб'єкти, уповноважені здійснювати контроль за діяльністю органів та підрозділів внутрішніх справ, види, форми і методи такого контролю;

- особливості відповідальності на правопорушення у сфері діяльності органів внутрішніх справ;

- напрямки міжнародного співробітництва органів внутрішніх справ з аналогічними правоохоронними структурами закордонних країн;

- особливості кадрового, фінансового та матеріально-технічного забезпечення тощо.

Прийняття відповідного нормативно-правового акта створить необхідні умови для розбудови демократичної правової держави, успішного перебігу розпочатого процесу реформування правоохоронних органів в цілому та системи органів внутрішніх справ зокрема, підвищення ефективності діяльності усієї системи органів та підрозділів внутрішніх справ, дотримання законності і правопорядку на території всієї держави та її окремих регіонів, беззастережного забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, підвищенню рівня їх особистої безпеки. Однією із основних вимог до Закону України «Про органи внутрішніх справ України» має стати дотримання усіх правил юридичної техніки, що дозволить наблизити його до сучасних вимог, які мають висуватися до нормативно-правових актів, та закріплення чіткого правового механізму реалізації його вимог.

#### Список використаних джерел:

1. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України : від 06.04.2011 № 383 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 71.

2. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів : Закон України : від 23.12.1993, № 3781 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
3. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
4. Гусаров С. М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ України : навч. посібник / С. М. Гусаров ; МВС України. – Київ; Харків : Ніконова, 2011. – 360 с.
5. Осипенко А. І. Функції ОВС щодо протидії незаконному обігу наркотичних засобів та психотропних речовин / А. І. Осипенко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 1. – Т. 2. – С. 212-216.
6. Хальота А. Методи діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню реалізації прав людини / А. Хальота // Право України. – 2001. – № 5. – С. 43-46.
7. Целуйко М. Ф. Структура правової культури у вітчизняній юридичній літературі / М. Ф. Целуйко // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2010. – Вип. 538. – Правознавство. – С. 5-10.
8. Бойчук М. І. Дискреційні повноваження органів внутрішніх справ: правова природа та умови ефективного застосування / М. І. Бойчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/565-pranoohor/15149-2011-01-21-08-26-26.html>.
9. Бойчук М. І. Сутність меж і обмежень дискреційних повноважень органів внутрішніх справ в контексті принципу верховенства права / М. І. Бойчук // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 112-121 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [file:///D:/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8/FP\\_index.htm\\_2012\\_1\\_19.pdf](file:///D:/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8/FP_index.htm_2012_1_19.pdf)
10. Шатрава С. О. Дискреційні повноваження працівників ОВС як корупційний ризик в діяльності органів внутрішніх справ / С. О. Шатрава // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 2. – С. 276-277.
11. Резанов С. А. Адміністративний розсуд в діяльності органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Резанов Сергій Анатолійович. – Херсон, 2011. – 175 с.
12. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – 704 с.
13. Криштанович М. Діяльність ОВС щодо захисту прав і свобод людини як важлива умова забезпечення національної безпеки України / М. Криштанович // Науковий вісник «Демократичне врядування». – 2013. – Вип. 12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lvivacademy.com/visnik12/fail/Kryshtanovych.pdf>
14. Золотарьова Н. І. Форми адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки / Н. І. Золотарьова // Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. – 2012. – Вип. 2(14). – С. 156-161.